

表 15 婦人相談所における来所による相談実人員（女性人口 10 万人あたり）

10人未満	5	10.6%
20人未満	12	25.5%
30人未満	15	31.9%
40人未満	4	8.5%
50人未満	2	4.3%
100人未満	7	14.9%
100人以上	2	4.3%
合計	47	100.0%

(2) 婦人相談所における来所による相談者の類型

来所による相談者について、婦人保護事業実施状況では、相談者を、①売春関係要保護者、②配偶者からの暴力被害女性、③生活困難等による要保護者、④人身取引被害者、⑤配偶者からの暴力被害男性、の 5 つに類型化している（重複回答可）。このうち、①④⑤の数はそれぞれ 100 にも満たない数であり、大半が②と③に分類されているが、婦人相談所によって②が多いところと③が多いところがあり様相が大きく異なっている。そこで、来所相談者のうち②、③のそれぞれの割合を算出した。

配偶者からの暴力被害女性の割合は、全国では 62.8% であり、各婦人相談所単位ではおおむね 60～70% 台であるが、少ないところでは来所相談者の 3 分の 1（33.9%）にとどまり、多いところでは来所相談者のほぼ全数（98.6%）を占めているところもあった（表 16）。一方、生活困難等による要保護者の割合は、全国では 37.0% であり、各婦人相談所単位ではおおむね 20～30% 台であるが、少ないところでは来所相談者の 1% にも届かず（0.9%）、多いところでは来所相談者の約 3 分の 2（65.6%）を占めているところもあった（表 17）。

表 16 婦人相談所における来所相談者のうち配偶者からの暴力被害女性の割合

50%未満	4	8.5%
60%未満	7	14.9%
70%未満	11	23.4%
80%未満	14	29.8%
90%未満	8	17.0%
90%以上	3	6.4%
合計	47	100.0%

表 17 婦人相談所における来所相談者のうち生活困難等による要保護者の割合

10%未満	5	10.6%
20%未満	8	17.0%
30%未満	12	25.5%
40%未満	11	23.4%
50%未満	5	10.6%
50%以上	6	12.8%
合計	47	100.0%

(3) 婦人相談所以外に配置される婦人相談員が受け付けた相談実人員

婦人相談所以外に福祉事務所等に配置される婦人相談員が受け付けた相談実人員は、133,544人（暴力被害男性を含む）であり、来所による相談が約52%、電話相談が約45%であった。

都道府県別にみると、相談実人員はもっとも少ないところで0人、もっとも多いところで26,713人であった。1,000人未満の相談が3割を超えているが、5,000人を超える相談者がいる自治体も15%あった（表18）。女性人口10万人あたりでみると、0人から401.9人まで開きがあったが、半数が200人未満までに分類された（表19）。

相談実人員に占める来所による相談の割合をみたところ、相談がなかった都道府県を除いてもっとも低いところは7.8%、もっとも高いところは96.3%であった（表20）。

次に、来所による相談実人員をみると、もっとも少ないところで0人、もっとも多いところで16,140人であり、500～2,000人未満が多くなっていた（表21）。女性人口10万人あたりでみると、0人から242.8人まで開きがあったが、6割弱が50～200人未満に分類された（表22）。

表18 婦人相談所以外に配置される婦人相談員が受け付けた相談実人員

相談なし	2	4.3%
1000人未満	15	31.9%
2000人未満	7	14.9%
3000人未満	10	21.3%
4000人未満	6	12.8%
5000人未満	0	0.0%
10000人未満	6	12.8%
10000人以上	1	2.1%
合計	47	100.0%

表19 婦人相談所以外に配置される婦人相談員が受け付けた相談実人員（女性人口10万人あたり）

相談なし	2	4.3%
100人未満	11	23.4%
200人未満	14	29.8%
300人未満	10	21.3%
400人未満	9	19.1%
400人以上	1	2.1%
合計	47	100.0%

表 20 婦人相談所以外に配置される婦人相談員が受け付けた相談実人員に占める来所による相談の割合

相談なし	2	4.3%
10%未満	2	4.3%
20%未満	0	0.0%
30%未満	2	4.3%
40%未満	6	12.8%
50%未満	13	27.7%
60%未満	9	19.1%
70%未満	8	17.0%
80%未満	1	2.1%
90%未満	3	6.4%
90%以上	1	2.1%
合計	47	100.0%

表 21 婦人相談所以外に配置される婦人相談員が受け付けた来所による相談実人員

相談なし	2	4.3%
100人未満	4	8.5%
200人未満	4	8.5%
300人未満	3	6.4%
400人未満	3	6.4%
500人未満	3	6.4%
1000人未満	7	14.9%
2000人未満	13	27.7%
3000人未満	1	2.1%
4000人未満	3	6.4%
5000人未満	1	2.1%
5000人以上	3	6.4%
合計	47	100.0%

表 22 婦人相談所以外に配置される婦人相談員が受け付けた来所による相談実人員  
(女性人口 10 万人あたり)

相談なし	2	4.3%
10人未満	3	6.4%
20人未満	3	6.4%
30人未満	2	4.3%
40人未満	4	8.5%
50人未満	2	4.3%
100人未満	11	23.4%
200人未満	16	34.0%
200人以上	4	8.5%
合計	47	100.0%

(4) 婦人相談所以外に配置される婦人相談員が受け付けた来所による相談者の類型  
 来所による相談者について、「配偶者からの暴力被害女性」と「生活困難等による要保護者」のそれぞれにあてはまるものの割合をみると、配偶者からの暴力被害女性の割合は全国では35.9%であり、都道府県単位ではおおむね20～50%台であった。少ないところでは来所相談者の3.4%しかないが、多いところでは9割にのぼり、地域によって開きがあった(表23)。一方、生活困難等による要保護者の割合は、全国では64.5%であり、都道府県単位ではおおむね50～80%台であった。少ないところでは来所相談者の1割に満たないが、多いところではその割合は95%を超えた(表24)。

表23 都道府県の婦人相談所における来所相談者のうち配偶者からの暴力被害女性の割合

相談なし	2	4.3%
10%未満	2	4.3%
20%未満	1	2.1%
30%未満	11	23.4%
40%未満	12	25.5%
50%未満	8	17.0%
60%未満	4	8.5%
70%未満	4	8.5%
80%未満	2	4.3%
80%以上	1	2.1%
合計	47	100.0%

表24 都道府県の婦人相談所における来所相談者のうち生活困難等による要保護者の割合

相談なし	2	4.3%
10%未満	1	2.1%
20%未満	1	2.1%
30%未満	1	2.1%
40%未満	5	10.6%
50%未満	3	6.4%
60%未満	8	17.0%
70%未満	12	25.5%
80%未満	10	21.3%
90%未満	2	4.3%
90%以上	2	4.3%
合計	47	100.0%

#### D. 考察

##### (1) 婦人保護事業における職員の配置

婦人相談所の職員配置については、常勤・非常勤の別や職種のバランスが取れているかなど質的な問題と、人数や専従・兼務の別など量的な問題がある。今回は質的な側面に関する分析はほとんど行っていないが、たとえば常勤・専従職員の配置人数をみると、複数配置しているところがある一方で、常勤・専従の職員がまったくいない婦人相談所が14箇所、うち非常勤にも専従がいないところが3箇所あったことから、

婦人相談所間で質的な格差が存在すると推察する。量的な側面については、各自治体の女性人口 10 万人あたりの職員数に換算して比較したところ、0.5 人未満のところから 2.0 人以上のところまで大きな開きがみられる。

一時保護所の職員配置についても、婦人相談所と同様の傾向がみられるが、一時保護所の方が婦人相談所の職員配置に比べて地域間格差がやや小さい。しかし、職員数自体は婦人相談所よりも若干低めである。一方、一時保護所の 4 割弱で「同伴児童対応職員」を配置しており、質的な充足がみられるところもみられる。

婦人相談員の配置については、法令で非常勤と定められているが、都道府県の婦人相談員の 18%、市区の婦人相談員の 23%が常勤であった。都道府県の婦人相談員は、全国でみると約半数は婦人相談所に配置されており、残りの半数は福祉事務所や支庁・地方事務所に配置されている。しかし、婦人相談所に婦人相談員を全く配置せず福祉相談所のみ配置している自治体もあり、都道府県によって独自の配置をしているところがある。市区の婦人相談員の場合は、約 7 割が福祉事務所に配置され、残りは本庁などに配置されている。各自治体の女性人口 10 万人あたりの人数に換算して比較したところ、1.0 人に満たないところが 2 割ある。しかし、婦人相談所単体の職員配置と比較すると、女性人口あたりの数は比較的満たされており、市区に配置されている婦人相談員によって充足されていることがわかる。

## (2) 業務運営の状況

一時保護委託の状況については、女性人口 10 万人あたり 1.0 に満たない都道府県が 9 割弱を占めており、都道府県による格差はほとんどないものの、全般的に委託している数は少ないといえる。施設数が充足しているかどうかについては、婦人相談所に設置されている一時保護所の定員数や入退所者数などとの比較が必要であり、今後さらに分析を深めていく予定である。

業務運営の具体的内容については、次年度以降に本格的な調査を実施する予定であるが、今年度はとりあえず、婦人相談所の業務として必要と思われる 16 の項目を挙げ、それぞれについて要綱または手引き・マニュアルが策定されているかどうかを調べた。「DV被害者の保護支援」「ケースの要保護性の判断基準や保護の実施方法」「緊急対応（暴力加害者からの追及への対応等）」「電話相談」など、DV法関連については半数以上の婦人相談所で要綱等が策定されており組織的な対応が行われていると推測されるが、それ以外の項目は組織として目に見える形で作業手順や対処方法が可視化されていない。特に組織的対応が弱い項目は、以下の 3 分野にまとめられる。すなわち、①一時保護中および退所後の支援、②妊婦・外国人・性暴力被害者・人身取引被害者など特段の配慮が必要と思われる対象者への支援、③市町村や他機関との連携、である。これらについては、2 章以下で紹介する「もっとも対応が困難であった事例」における課題と共通する部分であり、早急な体制・システム整備が求められる。

## (3) 相談の受付状況

相談の受け付けは、婦人相談所で受け付けるものと、婦人相談所以外の福祉事務所等で婦人相談員が受け付けるものに 2 分できる。相談実人員をみると、前者で受け付

けた人数が 133,445 人、後者で受け付けた人数が 133,544 人であり、ほぼ同じボリュームの相談を受け付けていることがわかる。

相談受付の方法は、婦人相談所とそれ以外で大きな違いがある。婦人相談所ではほとんどが電話相談であり来所による相談は 1 割強しかないが、婦人相談所以外では来所による相談が半数を超え電話相談を上回っている。婦人相談所における来所による相談の割合が少ない理由の一つとして、併設している一時保護所の存在があると思われる。婦人相談所によっては、暴力加害者からの追及を防ぐために、アクセスをオープンにせず、あらかじめ電話予約などを行うことを来所相談の条件としているところもあるからである。

来所による相談者の類型も、婦人相談所と婦人相談所以外での受け付けでは様相が異なっている。前者では配偶者からの暴力被害女性の割合が高く、来所相談者の 6 割以上を占めているが、後者ではその割合は 4 割に満たない。逆に生活困難等による要保護者の割合が高く、都道府県によっては来所相談者のほぼ全員がこのカテゴリーに類型化されたところもあった。この理由として、婦人相談所以外の場合はもっぱら福祉事務所での相談となることから、生活保護の申請者と同等の生活困難者が相談に訪れやすい環境となっていることが考えられる。逆に、配偶者からの暴力被害女性は、福祉事務所等を相談の窓口として捉えていない可能性も考えられる。

全国的な様相は上記のとおりであるが、相談実人員や来所による相談の割合、相談者の類型は、いずれも都道府県によって大きな差がある。この差が、婦人相談所等の相談体制の違いによるものなのか、それとも各地域の社会・経済条件や慣習、結婚・家族観などの違いによるものなのか、他の要因があるのかなどは、今回の結果からは不明であり今後の研究課題としたい。

## E. 結論

平成 22 年度婦人保護事業実施状況報告および婦人保護事業実態調査の結果を二次的に利用し、全国の婦人相談所の職員および婦人相談員の配置、婦人相談所における業務運営、婦人相談所や婦人相談員が受け付けた相談、について全国の状況および都道府県による相違を把握した。この結果、いずれの状況も、都道府県によって大きな違いがあることが明らかになった。また、業務運営においては、一部の業務を除いて組織的な対処方法や手順を可視化し共有化するツール（手引きやマニュアル等）がなく、特に、一時保護中および退所後の支援、妊婦や性暴力被害者など特段の配慮が必要と思われる対象者への支援、市町村や他機関との連携において、制度や環境の構築が遅れていることが明らかになった。

このことから、婦人保護事業の内容が都道府県によって異なっている可能性が考えられる。また事業に従事する職員等の負担も、地域によって大きな偏りがあると思われる。しかし、婦人保護事業は国の事業であり、各地域の社会・経済条件や結婚・家族観への考慮は必要であるが、相談者は全国どこにいても一定の質と量のサービスを提供されなければならないという視点から、婦人相談所など関連機関の機能や体制を見直し、再構築を図る必要がある。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

該当なし

厚生労働科学研究費補助金政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業）  
「女性・母子の保護支援における婦人相談所の機能評価に関する研究」  
分担研究報告書

**第2章 「婦人相談所が受けとめる困難事例①～対象事例の特徴」**

研究分担者 阪東 美智子（国立保健医療科学院 生活環境研究部）

研究代表者 森川 美絵（国立保健医療科学院 医療・福祉サービス研究部）

研究要旨

婦人相談所の相談保護支援業務において、その対象者の特徴を把握し現行の相談体制やシステムにおける対応状況と直面している課題を明らかにすることを目的として、全国の婦人相談所を対象に「もっとも対応が困難であった事例」に関する質問紙調査を実施した。婦人相談所 35ヶ所から寄せられた 68 の困難事例を分析した結果、以下の点が明らかになった。①相談者は想定される対応方法や連携機関の違いなどから 5 つのカテゴリ（同伴児童なし・妊婦・同伴児童あり・未成年者・外国人）に分類できる。②相談者は法が制定している対象よりも多様性に富んでいるが、すべてのニーズに沿った体制・システムの整備が十分でないことから、とくに「未成年者」「外国人」「妊婦」の事例への対応を困難と感じている。③相談者が抱える問題は複数にわたるが、「配偶者等から本人への暴力」という主訴の陰に、DV法の対象外の暴力などが潜在化している。④同伴児童がいる場合は同伴児童も暴力等の被害を受けている場合があり、児童の主訴の把握や保護・相談の本格的な対応も必要である。⑤対象者の多数が精神的疾患などの障がい・疾患を抱えており、この状態をデフォルトとした対応が求められる。⑥相談・保護を繰り返す対象者も少なくないことから、一時的な避難にとどまらず支援効果を長期的に評価する視点を持つことも必要である。⑦子どもに障がいがある場合や親の養育能力の問題に対する支援体制の構築も考えていく必要がある。⑧支援ニーズの発見や相談・支援機関へのつなぎ、暴力被害の予防の体制づくりにおいて、各種関係機関とのさらなる連携の強化が必要である。

A. 研究目的

婦人相談所を婦人保護事業の中核機関として積極的に展開していくための条件整備の方策を検討するためには、婦人相談所の制度運用現場の実態を把握し課題を整理することが必要である。本研究では、厚生労働省や婦人相談所長会の協力を得ながら、全国の婦人相談所および婦人相談員の相談保護支援業務の内容と、そこでの連携活動の実態把握を試み、今後の相談・保護および自立支援にむけた課題や要件の検討等を行なうことを最終目標としている。

今年度は特に、「婦人相談所が抱える対応の限界や課題は、対象者の多様性や対象者が抱える広範で複雑な課題と、現行の制度・システムとのギャップに原因がある」との仮説に立ち、①対象者の特徴（対象者の多様性や抱える課題の内容と範囲など）の把握と、それらの事例への対応において現行の相談体制やシステムの中でどのような援助が提供されどのような困難に援助機関が直面しているのか、の 2 点を明らかに



することを目的として研究を実施した。

本章ではこのうち、①の対象者の特徴について報告する。

## B. 研究方法

### 1. 調査方法

全国のすべての婦人相談所を対象に、質問紙を用いて、婦人相談所の対応事例や連携実績のうち、「もっとも対応が困難であった事例」に関する調査を実施した。「もっとも困難な事例」に着目したのは、これらの事例が現在の婦人相談所の複雑な対応の実情と限界を示していると考えたからである。もちろんこれらの事例は標準的な対応としての代表性という点では課題がある。しかし、対応する範囲や連携する機関の多様性などの点において、効率的に情報を集めるには有効であると判断した。

調査の実施要領は以下のとおりである。

2010年度以降（2010年4月～現在）に、婦人相談所において対応したケースで、機関として「もっとも対応が困難であった」ケースを、「（保護には至らない）相談のみのケース」「保護に至ったケース」より、それぞれ1つ選び、ケースの状況や相談所の対応に関する概要について記述を依頼した（合計2ケース）。事例は匿名性が守られるよう、ケースは仮名等で表記し、その状況や対応経過については適宜、変更を加えて回答するよう依頼した。

概要に含める項目は、以下の6点とした。

- ①基本的なケースの情報
- ②相談経路、主訴
- ③相談または保護依頼受付時の調査・判定内容（アセスメント）
- ④援助方針
- ⑤対応の経過（連携先との連携状況を含む）
- ⑥対応で「上手くいかなかった」または「困難であった」ところ

質問紙は郵送により配布し、回答は郵送またはメールにより行った。調査期間は平成23年7～8月である。

### 2. 分析方法

収集した事例概要はすべての内容をエクセルシートに入力した。さらに対象事例の特徴を明らかにするために、内容を分類する項目を設定し、その項目に沿ってデータを類型化し整理したデータセットを作成した。このデータセットをベースにして質的分析を行った。

まず、対象者を、想定される対応方法や連携機関の違いなどから5つのカテゴリに分類した（表1）。

表1 相談者カテゴリ

<p>A：同伴児童なし…対象者本人への対応が中心となる。</p> <p>B：妊婦（未成年者以外）…対象者本人への対応以外に、胎児の安全の確保および安全な出産と産後の対応が求められる。状況によっては、本人の抱える課題以上に胎児の状況が優先される場合もある。出産に備え病院や保健所との連携が重要となるほか、出産後の子どもの保護について、保育所、母子生活支援施設などとの連携が必要である。</p> <p>C：同伴児童あり…対象者本人への対応以外に、同伴児童が抱える課題やそれに対する対応が求められる。同伴児童の人数や年齢、性別によっては一時保護の可否の判断にも影響がある。児童福祉法下における児童の保護との兼ね合い・バランスも必要であり、児童相談所、保育所、母子生活支援施設などとの連携が求められる。</p> <p>D：未成年者…児童福祉法の対象年齢である18歳未満の場合は児童福祉法の下での対応も考えられる。婦人保護事業では事業対象の年齢区分は特にはないが、児童福祉法の対象年齢を超える18歳以上20歳未満の未成年者の扱いについては、本人および保護者の責任能力や権限の考慮が必要である。</p> <p>E：外国人…対象者本人への対応において語学や国際慣習の違いなどに対する配慮が必要である。また、外国人登録法、出入国管理及び難民認定法、国籍法などの関係法や福祉制度の適用規定の違いなどの確認が必要となる。</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

さらに、それぞれのカテゴリにおける対象者の属性や特徴を詳細に検討するために、事例から判読できるインタビュー時の対象者の状況について、以下の項目を設定しデータを整理した。

① 対象者の主訴と相談経路

- ・主訴…主に暴力の有無を軸にして、インタビュー時に本人が申告した主訴だけでなく、インタビュー時にすでに把握されていると推測される実態をもとに分類をした。分類区分は「配偶者等からの本人への暴力（DV法の対象）」「配偶者等以外からの本人への暴力」「本人以外への暴力」「その他」の4区分とした。

厚生労働省や自治体の報告様式では、主訴は1事例につき主なものを一つだけが選択されているが、本調査では、対象者が抱える課題の全容を把握するために該当するものはすべて数えることとした。

- ・相談経路…分類区分は「警察」「婦人保護関係機関」「児童福祉関係機関」「婦人保護・児童福祉関係以外の機関」「本人自ら」「その他」の5区分とした。「婦人保護関係機関」とは婦人保護事業にかかわる機関であり、婦人相談所、婦人相談員、配偶者暴力相談支援センター、婦人保護施設などが含まれる。「児童福祉関係機関」とは主として児童福祉法に基づく機関であり、児童相談所、児童養護施設、乳児院、母子生活支援施設、保育所などが含まれる。「婦人保護・児童福祉関係以外の機関」とはこれら以外の機関であり、福祉事務所、市役所・役場、病院、学校、教育委員会などが含まれる。

なお、複数の経路を経由して婦人相談所につながっている対象者もいることから、婦人相談所につながった直近の機関と、それ以外の機関を区別してデータを整理した。

## ② 対象者の属性

本人の属性について、本調査では仮名や本人とわからない表記での記述を前提として回答を依頼したことから、対象者の属性についてはすべての事例について十分な情報を得ることができなかった。このため、概要から判読可能なものについてのみデータを使用した。

- 年齢…「未成年」「20歳代」「30歳代」「40歳代」「50歳代」「60歳代」と、10代刻みで区分した。
- 婚姻歴…未成年者以外はおおむね婚姻歴があると判断できたが、再婚者が多数見られたことから、婚姻回数によって区分することとした。また、本調査では内縁関係についても婚姻歴に含めた。
- 出産歴…出産の有無ではなく、子どもの人数を判読した。インテーク時に妊婦であった者の胎児については、出産前であることから子どもの人数には含めなかった。
- 障がい・疾患の有無…「知的障がい（疑いを含む）」、うち「療育手帳」、「精神疾患や心理问题（疑いを含む）」、「精神科への通入院歴」、「身体障がい」の5項目について、その有無を判別した。
- 過去の保護歴…ここでは、「過去の婦人保護歴」「児童相談所・社会的養護・幼児期虐待歴」「生活保護の受給歴」のそれぞれの有無を判別した。「過去の婦人保護歴」とは、本人が過去に婦人相談所を通じて一時保護された経験があるかどうかということである。複数回の経験がある場合は回数も記録した。「児童相談所・社会的養護・幼児期虐待歴」とは、本人または世帯に対してこれまでに児童相談所の関与があったかどうか、子どもが児童養護施設に入所するなど社会的養護を受けたかどうか、本人の幼児期に虐待等の経験があったかどうか、を調べた。「生活保護の受給歴」とは、本人または世帯が生活保護を受給したことがあるかどうか（受給中を含む）を記録した。

## ③ 子どもの状態

- 障がい・疾患の有無…「知的障がい（疑いを含む）」、うち「療育手帳」、「精神疾患や心理问题（疑いを含む）」、の3項目について、その有無を判別した。なお、ここでの子どもは同伴児童に限らず本人の子どものうち1人でも該当する子どもがいれば記録することとした。

## ④ 養育能力

- 関連機関による養育問題の把握の有無…主に児童相談所などによって養育状況や虐待の有無などの把握が行われていたり、見守りが行われていたりする状況があったかどうかを調べた。
- 子どもとの分離歴の有無…乳児院や児童養護施設への入所、あるいは親元に預けたり夫が親権を持って子どもを育てたりしている事例など、過去または現在に子どもと分離された経験があったかどうかを記録した。

上記の分類にあたっては、区分の妥当性・信憑性を高めるために、研究者 2 名による調査票の解説と協議によった。

#### (倫理面への配慮)

本研究は、国立保健医療科学院の疫学研究倫理審査専門委員会の審査を受け承認された(承認番号 NIPH-IBRA # 11019)。

調査依頼書および質問紙には、調査で得られたデータが研究目的および本院で実施予定の「母子保護支援における機関連携指導者養成研修」の企画運営の目的以外に利用することがないこと、調査データの処理や結果の公表にあたり回答内容の匿名性が守られること、協力者に不利の生じることのないよう細心の注意を払うこと、回答は任意であり回答しなくても不利益はないこと、などを明記し、回答をもって調査協力の同意が得られたものとした。

### C. 研究結果

#### (1) 事例の概要

全国 47 都道府県の婦人相談所のうち、35 自治体から回答を得た(回答率 74.5%)。調査依頼では、「(保護には至らない)相談のみのケース」「保護に至ったケース」を各 1 ケースずつ計 2 ケースの記述を指定したが、回答では、「保護に至ったケース」のみの記述しかない自治体や、「相談のみのケース」「保護に至ったケース」のそれぞれに複数のケースの記述があった自治体があった。また、「対応が困難であった」内容として加害者側の記述に終始し対象者本人の情報が十分に把握できない事例があった。このため、本研究では、対象者本人の情報が十分に把握できる事例として、「相談のみのケース」28 事例、「保護に至ったケース」40 事例の計 68 事例を分析の対象とした。

#### (2) 相談者カテゴリ

表 1 のカテゴリによる分類では、「同伴児童なし」16、「妊婦(未成年者以外)」5、「同伴児童あり」34、「未成年者」8、「外国人」5 となり、全事例の半数が「同伴児童あり」のカテゴリに分類された。

#### (3) 主訴・相談経路

「配偶者等からの本人への暴力(DV法の対象)」が 39、「配偶者等以外からの本人への暴力」が 13、「本人以外への暴力」が 17、「その他」が 15 であった。「本人以外への暴力」は 2 件を除いて子どもへの暴力・虐待であり、除外したうちの 1 件は 19 歳の子ども自身が相談者であったことから「本人以外への暴力」に母親が含まれる形となったものである。

68 事例中 16 事例は複数の主訴に分類されたが、そのうち 11 事例は「配偶者等からの本人への暴力(DV法の対象)」と「本人以外への暴力」の組み合わせであり、母子ともに暴力を受けていた。

「暴力」の内容は多岐に富んでおり、本人への暴力の場合は「身体的暴力」「性的

暴力」「経済的暴力」「暴言」「心理的暴力」「行動監視」「その他」、本人以外への暴力の場合は、「身体的暴力」「性的暴力」「ネグレクト」「心理的暴力」「その他」などであった。

暴力以外の「その他」の主訴だけで相談に来ているのは13事例であり、その内訳は、「帰住先なし」が8、「離婚の相談」3、「DV証明書発行の相談」が1、「売春防止法違反行為」が1であった。「離婚の相談」や「DV証明書発行の相談」の主訴においてもその過去または現在に暴力被害があった。さらに「帰住先なし」のうち1事例は離婚が原因であり、1事例は同居男性に遺棄されたことが原因であるなど、間接的に暴力の問題が絡んでいる事例が散見された。また、「帰住先なし」には、母親自身に同伴児の虐待をしている疑いのあるものが1事例含まれた。

相談者カテゴリ別（表2）にみると、「妊婦（未成年者以外）」の全数および「同伴児童あり」の7割は「配偶者等からの本人への暴力」を主訴としており、DV法の対象として相談・保護を求めている。また、「同伴児童あり」では4割以上が「本人以外への暴力」を訴えておりその大半は同伴児童に対する配偶者等からの暴力と思われる。「未成年者」では「配偶者等以外からの本人への暴力」が多いが、6事例中4事例は母親や父親あるいは母親の交際相手が加害者であった。婚姻関係にない彼からの暴力、いわゆるデートDVも1事例あった。

表2 相談者カテゴリ別主訴の内容（n=68、複数回答）

	配偶者等からの本人への暴力(DV法の対象)	配偶者等以外からの本人への暴力	本人以外への暴力	その他	実人数
同伴児童なし	8(50.0)	4(25.0)	0(0.0)	5(31.3)	16(100.0)
妊婦(未成年者以外)	5(100.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	5(100.0)
同伴児童あり	24(70.6)	2(5.9)	15(44.1)	7(20.6)	34(100.0)
未成年者	0(0.0)	6(75.0)	1(12.5)	2(25.0)	8(100.0)
外国人	2(40.0)	1(20.0)	1(20.0)	1(20.0)	5(100.0)
総計	39(57.4)	13(19.1)	17(25.0)	15(22.1)	68(100.0)

注) ( ) 内はパーセントを表す。

相談経路については、「警察」25がもっとも多く、次いで「婦人保護関係機関」24、「本人自ら」21、「児童福祉関係機関」16、「婦人保護・児童福祉関係以外の機関」9、「その他」10であった。事例によっては複数の経路を経由して婦人相談所につながっているものも少なくない。そこで婦人相談所につながる直近の相談経路のみに絞ってみると、もっとも多いのは「本人」19であり、以下、「婦人保護関係機関」14、「警察」13、「児童福祉関係機関」11、「婦人保護・児童福祉関係以外の機関」4、「その他」7であった。なお、この相談経路の区分については、婦人相談所に直接連絡があ

った機関・人を指しているため、たとえば「本人」のみが直接来所した場合は、背後に支援者や関係機関からの助言・指示があっても「本人」という区分で処理されている。婦人相談所は加害者から被害者を保護する目的を備えているため、一般にはそのアクセスは非常に限定的である。したがって、過去に婦人相談所に相談をした経験がある場合を除いては、支援者や関係機関からの助言や指示がある程度含まれていると考えるのが妥当であろう。

相談者カテゴリ別（表 3）にみると、「未成年者」以外は「警察」と「婦人保護関係機関」が比較的多く、それぞれ相談者の 4 割前後の数を占めた。「同伴児童あり」で顕著なのは「本人」が多いことであり、直近の相談経路に絞ればもっとも数が多くなっていた。一方、「未成年者」では「児童福祉関係機関」の経路がもっとも多く、また「同伴児童あり」でも他の相談者カテゴリに比べて相対的に数が多くなっていた。「同伴児童なし」では「児童福祉・婦人保護関係以外の機関」の相談経路も比較的多く、その内訳は、高齢者施設、障がい者施設、病院、福祉事務所、生活保護機関など多岐にわたっていた。

表 3 相談者カテゴリ別相談経路（n=68、複数回答）

	警察	児童福祉関係機関	婦人保護関係機関	児童福祉・婦人保護関係以外機関	本人	その他	実人数
同伴児童なし	7(4)	1(1)	5(4)	6(3)	3(3)	2(1)	16
妊婦(未成年者以外)	2(2)	1(0)	4(3)	1(0)	1(1)	0(0)	5
同伴児童あり	14(6)	9(5)	12(6)	1(0)	14(14)	5(3)	34
未成年者	0(0)	4(4)	1(0)	1(1)	2(2)	2(2)	8
外国人	2(1)	1(1)	2(1)	0(0)	1(1)	1(1)	5
総計	25(31)	16(11)	24(14)	9(4)	21(21)	10(7)	68

注) 直近・その他の合計。( )内はそのうちの直近を示す。

#### (4) 本人の属性

年齢が読み取れたのは 68 事例中 50 事例にとどまった。最若齢は 16 歳、最高齢は 73 歳であり、「20 歳未満」8、「20 歳代」7、「30 歳代」17、「40 歳代」11、「50 歳代」3、「60 歳代」2、「70 歳代」2 で、「30 歳代」をピークに未成年から 40 歳代までの相談・保護が多くなっていた。

婚姻歴（内縁を含む）があると判明したのは 55 事例であり、その内訳は、「結婚 1 回」37、「結婚 2 回」16、「結婚 3 回」2 であった。

出産歴については、子どもの人数が判明したのは 53 事例であり、「0 人」から最大「9 人」までであった。3 人以上の子どもがいる事例は 16 件あり、一般世帯と比較して多子であった。相談者カテゴリ別（表 4）にみると、「同伴児童なし」でも子どもがいる事例が多数であった。事例の中には中絶数を記述しているものが 1 事例あり、そ

の回数は「7回」であった。

表4 相談者カテゴリ別子ども的人数 (n=68)

	0人	1人	2人	3人	4人	5人	6人	9人	人数不明	総計
同伴児童なし	1	4	2	2	0	0	0	0	1	10
妊婦(未成年者以外)	0	1	1	1	0	1	0	0	0	4
同伴児童あり	0	10	12	7	2	1	1	1	0	34
未成年者	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
外国人	0	2	3	0	0	0	0	0	0	5
総計	1	18	18	10	2	2	1	1	1	54

本人の障がい・疾患の有無については、「知的障がいあり(疑いを含む)」が15、このうち「療育手帳」の所持者が5、「精神疾患あり(疑いを含む)・心理问题あり」が31、「精神科への通入院歴あり」が20、「身体障がいあり」が5であった。いずれの障がい・疾患も認められないものは68事例中23事例であり、3分の2は何らかの障がい・疾患をもっていることが明らかになった。

相談者カテゴリ別(表5)にみると、「未成年者」の半数に知的障害(疑いを含む)がみられ、また6割は精神疾患(疑いを含む)があるなど、知的・精神的障がいを持つものが多くなっていた。「同伴児童なし」もまた1人を除く全員が何らかの障がいをもっており、とくに精神疾患(疑いを含む)を持つものの割合が非常に高いことがわかった。一方、「妊婦」や「同伴児童あり」「外国人」の場合は相対的に障がい・疾患を持つ割合は低くなっていた。

表5 相談者カテゴリ別本人の障がい・疾患の有無 (n=68)

	知的障害 (疑いを含む)あり	精神疾患 (疑いを含む)あり	精神科通入院歴あり	身体障害あり	左記のいずれもなし	実人数
同伴児童なし	4(25.0)	13(81.3)	6(37.5)	2(12.5)	1(6.3)	16(100.0)
妊婦(未成年者以外)	0(0.0)	2(40.0)	2(40.0)	0(0.0)	3(60.0)	5(100.0)
同伴児童あり	7(20.6)	11(32.4)	8(23.5)	3(8.8)	14(41.2)	34(100.0)
未成年者	4(50.0)	5(62.5)	3(37.5)	0(0.0)	1(12.5)	8(100.0)
外国人	0(0.0)	0(0.0)	1(20.0)	0(0.0)	4(80.0)	5(100.0)
総計	15(22.1)	31(45.6)	20(29.4)	5(7.4)	23(33.8)	68(100.0)

注) ( )内はパーセントを表す。

本人のこれまでの保護歴をみると、9事例が過去に婦人保護歴があった。もっとも多いものでは平成15年以来5回の保護歴があり、うち2回は元夫のDV、3回は内夫

のDVによるものであった。過去の保護歴について、詳細がわかるものは表5のとおりであった。保護されても自分から自宅に戻ってしまい、繰り返しDV被害にあっているケースや、就労による自立がうまくいかなかったケース、精神疾患やコミュニケーション障がいにより社会生活がうまくいかなかったケースなどが見られる(表6)。

その他の保護歴では、児童相談所・社会的養護・幼児期虐待歴などがあつた事例が9件、生活保護の受給歴があつた事例が8件あつた。いずれの保護歴もなかつたのは68事例中46事例であり、3割は過去に何らかの保護歴があることがわかつた。

相談者カテゴリ別(表7)にみると、「同伴児童なし」は他の相談者カテゴリと比べて過去の婦人保護歴が高く4割近くが保護された経験を持っていることがわかつた。また「未成年者」は過去に児童相談所・社会的養護・幼児期虐待歴などがあつた割合が顕著に高くなつていた。

表6 過去の婦人保護の状況

- 平成15年以来5回(2回は元夫のDV、3回は内夫のDV)による一時保護があり今回は6回目。
- 過去にA県婦人相談所で1か月保護され、食事をしないことが多く、健康チェック、医療機関受診、心理面接、聞き取り調査を拒否した。一時保護所のルールを守らず、退所を希望したことから職員同行で求職活動を行い、A県内旅館に住み込み就労したが1か月後体調不良のため入院、その後解雇。
- 2回目の一時保護。暴力をふるわれては内夫の元に戻るの繰り返し。前回は1年前に同じ理由で保護、実家のあるB県で住み込み就職したが、内夫に連絡してしまい内夫の元に戻つた。
- 3回の一時保護の経験あり、1回目は29日保護(働くといって旅館に住み込み就職するが1時間ももたず、旅館から引き取りを求められる)、2回目は5日保護(婦人保護施設入寮するもわざとトラブルを起こし退寮)、3回目は48日保護(救護施設を見学するが自分は精神疾患ではないといって入所拒否、一人暮らしを希望していたため住宅設定)。
- 合計2回の一時保護。
- 過去に3回の一時保護を実施しているが、結局自分から自宅に戻っている。



表 7 相談者カテゴリ別過去の保護歴 (n=68)

	婦人保護歴あり	児童相談所・社会的養護・幼児期虐待歴あり	生活保護歴あり	いずれの保護歴もなし	実人数
同伴児童なし	6( 37.5)	2( 12.5)	2( 12.5)	8( 50.0)	16(100.0)
妊婦(未成年者以外)	1( 20.0)	0( 0.0)	0( 0.0)	4( 80.0)	5(100.0)
同伴児童あり	2( 5.9)	1( 2.9)	5( 14.7)	27( 79.4)	34(100.0)
未成年者	0( 0.0)	6( 75.0)	0( 0.0)	2( 25.0)	8(100.0)
外国人	0( 0.0)	0( 0.0)	0( 0.0)	5(100.0)	5(100.0)
総計	9( 13.2)	9( 13.2)	7( 10.3)	46( 67.6)	68(100.0)

注) ( ) 内はパーセントを表す。

#### (5) 子どもの状態

事例の中には、子どもに知的障がいや精神疾患のあるケースが見られた。

こどもの知的障がい疑われる事例は 8 件あり、うち 6 件は療育手帳を所持していた。また、子どもに精神疾患がみられる事例は 3 件あった。

相談者カテゴリ別 (表 8) にみると、「同伴児童あり」で子どもに知的障害 (疑いを含む) がみられる事例が 2 割弱あった。

表 8 相談者カテゴリ別子どもの障がい・疾患の有無 (n=68)

	知的障害 (疑いを含む)あり	精神疾患 (疑いを含む)あり	左記のいずれもなし	実人数
同伴児童なし	1( 6.3)	1( 6.3)	14( 87.5)	16(100.0)
妊婦(未成年者以外)	0( 0.0)	0( 0.0)	5(100.0)	5(100.0)
同伴児童あり	6( 17.6)	2( 5.9)	27( 79.4)	34(100.0)
未成年者	1( 12.5)	0( 0.0)	7( 87.5)	8(100.0)
外国人	0( 0.0)	0( 0.0)	5(100.0)	5(100.0)
総計	8( 11.8)	3( 4.4)	58(85.3)	68(100.0)

注) ( ) 内はパーセントを表す。

(6) 養育能力

対象者には、過去に関連機関によって養育問題に課題があると把握されていたケースが少なくなく、その数は17件に上った。養育問題を把握していた機関は、児童相談所、児童養護施設、市役所・区役所、警察、女性相談員、DVや女性関連のセンター、病院、弁護士関係・法テラス、保育所、学校、児童養護施設など多岐にわたるが、主に問題を把握しているのは児童相談所であり、17件中16件は婦人相談所での相談・保護前から児童相談所と何らかのかかわりがあった。

また、社会的養護や他所への預かりなど、子どもとの分離歴がある事例が10件あった。うち半数の5件が乳児院や児童養護施設など児童関連施設に子どもを入所させていた経験があり、残る5件は夫・前夫に親権があるケースや実家の両親が養育をしているケースであった。子どもを施設入所させているケースでは、「3人の子どもが施設入所中」「前夫との子ども1人が過去に施設入所しており、現夫との子ども3人が現在施設入所中」というケースもあった。

相談者カテゴリ別(表9)にみると、「同伴児童あり」の4割以上が、関連機関によって養育問題を把握されていた。また、「同伴児童あり」では2割弱が子どもとの分離歴があった。「妊婦」にも過去に子どもとの分離歴がある人がみられた。

表9 相談者カテゴリ別養育の問題の有無 (n=68)

	関連機関による養育問題の把握あり	子どもとの分離歴あり	左記のいずれもなし	実人数
同伴児童なし	1( 6.3)	2( 12.5)	14( 87.5)	16(100.0)
妊婦(未成年者以外)	0( 0.0)	2( 40.0)	3( 60.0)	5(100.0)
同伴児童あり	14( 41.2)	6( 17.6)	18( 52.9)	34(100.0)
未成年者	0( 0.0)	0( 0.0)	8(100.0)	8(100.0)
外国人	2( 40.0)	0( 0.0)	3( 60.0)	5(100.0)
総計	17( 25.0)	10( 14.7)	46( 67.6)	68(100.0)

注) ( )内はパーセントを表す。

## D. 考察

### (1) 対象者の多様性への対応

対象者の多様性については、先行研究でもいくつかの指摘がある。とくにDV法試行以前の研究報告では、当時の婦人保護事業の対象者がもっぱら売春防止法に基づくものでありその対象が要保護女子に限定されていたことから、事業が本来対象とすべき対象と現場における利用者のギャップが大きいことが指摘されている。たとえば細井(1998)<sup>1</sup>は、売春防止法に基づく当該施設・保護所の利用者の大半は、当該施設しか受け入れ先がなかったケースである、と述べている。そして、DV被害を受け避難してきた単身女性・妊婦・母子や、軽度の知的障がい・精神障がいがあり成育家族との関係が分断され浮浪に至ったケースなど、利用者像の多様性を指摘している。結果として、求められる支援も利用者の特性に応じて多様でありかつそれぞれに専門性が問われると述べ、対象者の多様性に即した婦人保護事業の機能の拡大を提案している。

その後、2001年に配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律、いわゆるDV法が制定され、婦人保護事業の対象は暴力被害女性にも拡大された。これ以降は、「DV被害女性の利用が増加するとともに同伴児童の入所が顕著となった」<sup>2</sup>。2002年の厚生労働省通達では、「ア 売春経歴を有する者で、現に保護、援助を必要とする者、イ 売春経歴は有しないが、現に売春を行うおそれがある者、ウ 配偶者から暴力を受けた者、エ 正常な社会生活を営む上で困難な問題を有しており、かつ、その問題を解決すべき機関が他にないため、保護、援助を必要とする者」と規定されている。また、2004年からは人身取引被害者が婦人保護事業の対象に加えられている。東京都内の婦人保護施設が立ち上げた「婦人保護施設あり方検討会」では、婦人保護施設の対象を「性的暴力を中核とする人権侵害を受け、支援を必要としている女性すべて」と掲げており<sup>3</sup>、現場では厚生労働省の通達よりもさらに広い解釈で利用者の受け入れが行われていることが推察される。

佐藤(2010)<sup>4</sup>は、A県の婦人相談所の相談受付状況を分析し、相談内容の分類項目29項目のほぼすべてに相談が寄せられていること、またいずれにも分類することのできない「その他」の件数が毎年あわせて約1,000件にのぼることをあげ、「多様でしかも複雑な内容の相談が寄せられていることが推察される」と述べている。

平成22年度の婦人保護事業実施状況報告の概要によると、来所による相談実人員の主訴別内訳は、「夫等からの暴力」が57.8%と最多であり、DV法の対象者が約6割を占めている。売春防止法や人身取引の対象となる「人身取引売春強要など」の主訴に分類されたものは、わずか0.5%である。残る4割は「離婚問題家庭不和」「帰住

<sup>1</sup> 細井雅生「婦人保護施設・一時保護所における児童・家族福祉的機能に関する位置研究」、『地域政策研究』第1巻第2号、1998年12月、169-187

<sup>2</sup> 堀千鶴子「婦人保護施設におけるソーシャルワーク—設置経営主体別にみた生活支援機能を中心に—」、『城西国際大学紀要』福祉総合学部第19巻第3号、2011年3月、1-24

<sup>3</sup> 同上

<sup>4</sup> 佐藤恵子「DV防止法制定に伴う婦人保護事業の変容—A県婦人相談所における変化を中心に—」、『青森保健大雑誌』11、2010年、93-102

先なし住居問題」「親族間の問題」「子どもの問題」「交際相手の問題」「医療関係」「経済関係」「その他」に分類されており、主訴から見ても利用者の多様性が顕著にみてとれる。なお、この報告では、主訴は1件につき主なものを一つだけ選択することになっている。このため、「夫等からの暴力」がある場合は、その主訴が優先され他の問題が統計上は顕在化してこないことに注意が必要である。

また、上記の婦人保護事業実施状況報告では、外国人の相談は実人員で682人であり、来所による相談者の4%を占めているにすぎないが、本調査では「外国人」の事例が少なくなかった。同様に、「妊婦」や「未成年者」も統計上の実数はおそらく少ないであろうが、「もっとも対応が困難であった事例」に限れば相当数の報告がある。これらの対象者については現行の婦人保護事業の対象としての位置づけが十分でなく、対象者のニーズに沿ったシステム・体制・機能の整備が十分でないことが推測できる。そのため、対応の複雑さや難しさが生じていると思われる。対象としての位置づけおよびそのニーズに沿った体制の早急な整備が求められる。

## (2) 対象者が抱える問題の包括的把握とDV法に該当しない暴力被害への対応

本研究で扱った事例分析では、対象者が抱える問題を包括的にとらえるために、主訴を一つに限定せずに抱える問題すべてを把握した。前項でも述べたが、現在の事業実施状況報告では主訴は1件につき一つだけとなっており、DV法の対象である「夫等からの暴力」が主訴にある場合は、その主訴が優先されて他の問題が統計上顕在化してこなくなる。たとえば本調査では、「配偶者等から本人への暴力」のほかに、「配偶者等以外からの本人への暴力」が全事例の19%、「本人以外への暴力」が全事例の25%を占めた。一方、平成22年度の婦人保護事業実施状況報告では、「配偶者等以外からの本人への暴力」に該当する項目として「子どもからの暴力」「親からの暴力」「その他の親族からの暴力」「交際相手からの暴力」「同性間の交際相手からの暴力」「その他の者からの暴力」の6項目があり、これらを主訴とした人数を合計すると、1,109であり、総数16,082に占める割合は6.9%にとどまる。また、婦人保護事業実施状況報告では、本人の被害状況のみを主訴の項目としているため、たとえば夫から子どもに暴力が振るわれるなど「本人以外への暴力」の場合に該当する項目がない。このため、同伴児など子どもの被害の把握が十分ではない。

主訴の把握は、その後の対応の方向性を決める上で重要であることから、今後の国や自治体の調査等では、複数の主訴を取ることや、女性だけでなく子ども（特に同伴児）の被害状況が把握できる主訴項目を加えることが必要である。

## (3) 同伴児童への対応

本調査では、主訴で「本人以外への暴力」、つまり子ども等への暴力が多数確認できた。特に同伴児童がいるケースでは4割以上に「本人以外への暴力」の主訴がみられた。このことから、婦人保護事業ではあっても、本人だけでなく同伴児童に対する保護・相談の実施についても、本格的な対応が求められる。

現在、全国で約半数の自治体において女性相談所と児童相談所の一体的整備が行われている。これによって、女性の保護・相談と同伴児童の保護・相談の包括的対応が